SENTENZA — (16 maggio) 18 maggio 1989, n. 256 — *Pres.* Saja — *Rel.* Greco — *Red.* Conso — Pres. Cons. Ministri (avv. Stato Bruno) c. Regione Sardegna (avv. Panunzio).

Referendum regionali - Referendum di carattere consultivo - Limite degli interessi riservati allo Stato - Indizione da parte della Regione Sardegna di referendum regionali consultivi in materia di difesa militare e di politica estera - Non spettanza di tale potere alla Regione.

I referendum regionali, anche se abbiano solo carattere consultivo, sono soggetti a limiti per evitare il rischio di influire negativamente sull'ordine costituzionale e politico dello Stato: in particolare, essi non possono inerire ad interessi la cui cura sia riservata esclusivamente allo Stato, in base ai principi costituzionali ed ai principi fondamentali dell'ordinamento, quali gli indirizzi di politica estera e la difesa militare. Di conseguenza non spetta alla Regione Sardegna indire referendum regionali consultivi concernenti la presenza in Sardegna di basi militari straniere, il transito e l'approdo di navi a propulsione nucleare o con armi atomiche a bordo, nonché la proposta di revisione dell'art. 80 Cost. sui trattati internazionali di natura politica (1).

---

(1) **«Grandi questioni di interesse generale» e referendum consultivi regionali.**

È arduo, forse impossibile, esprimere un «giudizio» sicuro su questa sentenza della Corte che ha annullato l'indizione dei tre referendum «consultivi» in Sardegna. In effetti, già a una prima lettura, la pregiudiziale simpatia di chi scrive nei confronti degli istituti di democrazia diretta, di una loro utile e variegata diffusione soprattutto in ambito locale (1) si scontra con il riconoscimento di taluni argomenti *giuridici* 'forti' in una motivazione redatta in modo lineare e *ragionevole*.

In una tale dimensione questo commento intende proporre e approfondire ragionamenti piuttosto che pervenire a univoche conclusioni.

L'osservazione preliminare riguarda l'essenza del referendum consultivo, recepito nell'ordinamento di alcune Regioni (2) tra cui appunto la Sardegna (3), e la possibilità di tale istituto di funzionare in coerenza con le sue premesse definitorie: di adattarsi, cioè, alle regole proprie delle forme di governo assembleari, che trovano la loro legittimazione in un non rescindibile e tendenzialmente continuo rapporto di responsabilità tra rappresentanti e rappresentati. In effetti, il referendum consultivo dovrebbe configurarsi come fase istruttoria (normalmente non necessaria) di un procedimento decisionale di cui rimangono *domini* organi altri rispetto al corpo interpellato. È in questo

Nel giudizio promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri notificato il 5 novembre 1988, depositato in cancelleria il 7 novembre 1988 ed iscritto al n. 22 del registro ricorsi 1988, per conflitto di attribuzioni sorto a seguito della dichiarazione 10 ottobre 1988 dell'Ufficio regionale del referendum della Regione Sardegna e del decreto 19 ottobre 1988 del Presidente della Giunta della Regione Sardegna, nonché ogni altro atto o deliberazione relativi ai referendum;

visto l'atto di costituzione della Regione Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 1989 il giudice relatore Francesco Greco;

uditi l'avv. Sergio Panunzio per la Regione Sardegna e l'avvocato dello Stato Antonio Bruno per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto. — 1. Con decreto del 19 ottobre 1988, n. 161 il Presidente della Giunta regionale della Sardegna, vista la deliberazione di ammissibilità in data 10 ottobre 1988 dell'Ufficio regionale per il referendum, ha indetto la relativa consultazione popolare sui seguenti quesiti:

a) se gli elettori siano contrari alla presenza in Sardegna di basi militari straniere istituite a seguito di atti internazionali non sottoposti al prescritto controllo del Parlamento e diretti ad offrire punti di approdo

---

senso che in una prospettiva di rigore formale si sottolinea che la risposta conseguente a tale tipo di referendum non può essere *vincolante*; non può pertanto incidere sull'autonomia dei soggetti cui è istituzionalmente attribuito il potere di decidere su determinate questioni.

Il referendum *deliberativo*, viceversa e sempre in adesione a schemi astratti, si profila come procedimento a sé, dunque compiuto, in grado di creare situazioni (normative) che immediatamente modificano la realtà (giuridica). Referendum consultivo e referendum deliberativo hanno comunque notevoli tratti strutturali comuni: rappresentano manifestazioni di volontà del corpo elettorale (delle varie comunità territoriali in cui si articola l'ordinamento della Repubblica), tant'è che esse assumono sempre la forma delle votazioni, a suffragio universale, libero e segreto. E il corpo elettorale, in quanto soggetto organizzato, sussiste *solo* in quanto *forma di esercizio* della sovranità popolare: principio costitutivo della forma di stato democratico.

Queste puntualizzazioni propedeutiche sembrano sufficienti a sciogliere un equivoco ricorrente e ora affrontato dalla stessa Corte. Volendolo riassumere con un interrogativo: vi possono essere formali manifestazioni di volontà popolare non *decisive*, cioè suscettibili di rivelare *solo* «orientamenti» che gli organi *rappresentativi* del popolo medesimo potrebbero legittimamente disat-

e di rifornimento anche a navi e sommergibili a propulsione nucleare o con armamento nucleare;

b) se siano favorevoli a che il Consiglio regionale della Sardegna presenti alle Camere, ai sensi dell'art. 121, 2° comma, Cost., e 51 dello Statuto sardo, una proposta di legge per vietare, esperendo le necessarie iniziative internazionali, il transito e l'approdo, nelle acque territoriali italiane, di naviglio a propulsione nucleare o con a bordo armi atomiche;

c) se vogliano che lo stesso Consiglio, ai sensi della testè citata normativa, presenti una proposta di legge di revisione dell'art. 80 Cost., per consentire l'accertamento della volontà popolare, tramite referendum consultivo, sui trattati internazionali di natura politica la cui ratifica è sottoposta all'autorizzazione del Parlamento.

Con il suddetto decreto sono stati, altresì, convocati i comizi elettorali per l'11 dicembre 1988, quanto ai primi due quesiti, e per il 16 aprile 1989, quanto al terzo.

2. A seguito di ciò, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha sollevato conflitto di attribuzioni, in relazione agli atti menzionati in epigrafe, chiedendo che l'adita Corte dichiari che non spetta alla Regione Sardegna ammettere ed indire referendum, ancorché consultivi, per

---

tendere, invocando il loro potere discrezionale?

La Corte esclude siffatta ipotesi con argomentazioni forse più aderenti alla realtà e al funzionamento del *sistema politico* che non al *dover essere* dei rapporti tra soggetti fondamentali del *diritto costituzionale*. Così essa, infatti, motiva: «i referendum consultivi, *anche se sul piano giuridico formale non sono vincolanti* e non concorrono a formare la volontà degli organi che li hanno indetti, restano, però, espressione di una *partecipazione politica popolare* che trova fondamento negli artt. 2 (4) e 3 della Costituzione: manifestazione che ha una *spiccata valenza politica* ed ha rilievo sul *piano della consonanza* tra la comunità e l'organo pubblico, nonché della connessa responsabilità politica, quale espressione di orientamenti e di valutazioni in ordine ad atti che l'organo predetto intende compiere».

Da tali affermazioni, che pur richiamano esplicitamente norme costituzionali di principio, si potrebbe desumere che il rispetto (e la conseguente traduzione in atti) dell'*orientamento* emerso dalla consultazione popolare da parte degli organi rappresentativi, formalmente titolari di competenze esclusive, sia soprattutto il frutto di una *convenzione* fondata solo su esigenze di *opportunità* istituzionale. In verità, le pur convincenti conclusioni della Corte avrebbero potuto essere sorrette dalla *constatazione giuridica* che la *presunzione* di rap-

quesiti relativi alle materie non comprese nelle competenze della Regione stessa e, in particolare, per quesiti relativi ai rapporti internazionali e/o alla difesa della Patria; e che, viceversa, compete allo Stato ogni attribuzione relativa a tali particolari materie; annulli gli atti in relazione ai quali il conflitto è stato sollevato e, preliminarmente, in via cautelare, sospenda l'esecuzione del ripetuto decreto 19 ottobre 1988.

3. Resiste al ricorso la Regione Sardegna, la quale ha depositato due memorie, deducendo l'inammissibilità del conflitto e, comunque, la sua infondatezza, instando per la sollecita trattazione della richiesta di sospensione e facendo all'uopo espressa rinunzia ai termini processuali.

4. Hanno proposto intervento i sigg.ri Dessì Antonio ed altri nella loro qualità di componenti del comitato promotore dei referendum in questione, sostenendo preliminarmente l'ammissibilità di tale atto, opponendosi alla richiesta di sospensione formulata dal ricorrente e deducendo l'inammissibilità del ricorso oltre che la sua infondatezza nel merito.

5.1. La difesa del ricorrente, rilevando che i referendum in contestazione sono stati indetti alla stregua della l.r. 17 maggio 1957, n. 20 e,

---

presentatività di tutte le assemblee elette a suffragio universale e diretto è la base o, se si preferisce, la condizione fondante della loro legittimazione (la quale dà valore non solo politico, ma anche giuridico alle decisioni delle medesime). In questa ottica non può sussistere *legittimamente* una divaricazione di pur specifici indirizzi tra corpo degli eletti e corpo degli elettori. Cosicché, al di là dell'apparenza nominalistica, l'esito di un referendum pur *consultivo* induce negli organi *rappresentativi* destinatari l'obbligo di conformarsi ad esso o, in alternativa, il loro scioglimento (5). Se così non fosse, il principio di presunzione di rappresentatività, cardine dell'organizzazione democratica, non avrebbe ragione di essere.

Non pare determinante in un simile contesto il tipo di procedimento da cui sortisce la votazione popolare: se ad iniziativa di soggetti esterni all'organo destinatario del 'consiglio' o ad iniziativa dello stesso destinatario (6). In entrambe le situazioni l'adozione di una decisione è *condizionata* dalla preventiva verifica dell'*indirizzo* degli elettori e della sua *intensità*. È cioè determinante la *misura* dell'orientamento emerso come maggioritario dalla consultazione, in rapporto all'intera platea degli aventi diritto al voto, anche quando non fosse previsto un *quorum* di partecipazione per la validità della consultazione stessa (7). Ove, infatti, l'opinione prevalsa nelle urne rappresentasse

precisamente, dell'art. 1 della stessa, nel testo sostituito dalla l.r. 15 luglio 1986, n. 48, ha osservato che tale sostituzione ha profondamente turbato l'assetto dell'istituto referendario, quale era stato anteriormente regolato in conformità di specifiche previsioni statutarie (artt. 32, 43 e 54 dello Statuto della Regione Sardegna): essa ha, infatti, aggiunto ai tipi originariamente previsti nuovi modelli di consultazione della volontà popolare, fra i quali si collocano anche quelli in contestazione (riconducibili all'ipotesi di cui all'art. 3, lett. f, della «novella» del 1986).

Ad avviso del ricorrente, siffatte «addizioni» alterano l'equilibrio tracciato dallo Statuto regionale tra le attribuzioni legislative del Consiglio e le espressioni politiche dirette del corpo elettorale e danno luogo al riconoscimento, in capo al Presidente della Giunta, di competenze che potrebbero essere reputate esorbitanti rispetto all'ambito segnato dall'art. 34 dello Statuto stesso.

In particolare i referendum consultivi, caratterizzandosi per il fatto che il «parere» ad essi conseguente non è richiesto da organi istituzionali della Regione, ma a questa «imposto» dagli elettori che sottoscrivono la relativa richiesta, snaturano i connotati essenziali di qualsiasi funzione consultiva e, prevedibilmente, possono causare turbamento nell'assetto istituzionale della Regione medesima, quale risulta defi-

---

una (non consistente) minoranza del corpo elettorale interpellato, l'organo rappresentativo cui compete la decisione attinente al quesito proposto dal referendum potrebbe ragionevolmente valutare come *ininfluente* il suo esito. Ma, nell'ipotesi contraria, il vincolo sull'adozione della decisione e sul suo sostanziale contenuto sarebbe per il corpo *rappresentativo* indisgiungibile. E si tratta — giova insistere sul punto — di vincolo *istituzionale* (e dunque giuridico) insito nei presupposti e nel funzionamento della rappresentanza politica; e non, dunque, di vincolo solo politico.

L'approssimativo (e inesatto) schema del referendum consultivo come esaurientesi in un voto «sul piano giuridico formale *non vincolante*» genera il convincimento che proprio per questa sua natura tale votazione popolare non sia soggetta ad alcun limite di materia, non alteri la distribuzione delle competenze esclusive stabilita dall'ordinamento costituzionale tra i poteri dello Stato e tra Stato e Regioni.

Che la politica estera e la politica militare in senso lato (alla prima conseguente) siano tuttora *riservate* alla «sovranità» piena delle istituzioni (rappresentative) nazionali è un dato *de jure condito* incontroverso. Siffatta centralizzazione deriva — come noto — dall' 'antica' concezione che qualificava tali settori dell'azione e organizzazione statale come funzioni essenziali all'unità

nito da norme di rilievo costituzionale: donde la possibilità che la Corte, ritenendola non manifestamente infondata, sollevi incidentalmente la questione di costituzionalità, in riferimento agli artt. 3, 4, 5, 32, 43, e 54 dello Statuto regionale, dell'art. 1 della l.r. 20/1957, nel testo sostituito dall'art. 3, lett. f, della l.r. 48/1986, che prevede la possibilità di indire referendum popolari per esprimere parere su questioni di particolare interesse sia regionale che locale.

E nello stesso ordine di idee, ad avviso del ricorrente, potrebbe la Corte sollevare questione di costituzionalità degli artt. 6, 7, 8, della citata l.r. 20/1957, come sostituiti dagli artt. 2, 3 e 4 della l.r. 24 maggio 1984, n.25, in riferimento ai «principi organizzatori» desumibili dall'art. 87, 6° comma, Cost., dall'art. 2 della l.c. 11 marzo 1953, n. 1, e dalla l. 25 maggio 1970, n. 352 (ed anche in relazione all'art. 1, ove si menzionano i «principi della Costituzione» nonché agli artt. 2, 3 e 4 dello Statuto regionale).

5.2. Quanto al merito del sollevato conflitto, la difesa del ricorrente ha osservato che gli atti in contestazione sono invasivi di competenze statali (violando gli artt. 1, 3, 4, 5, 14, 32, 4° comma, 34 e 51, 1° comma, dello Statuto della Regione Sardegna approvato con l.c. 26 febbraio 1948, n. 3, nonché i «principi della Costituzione», stabiliti da-

---

(soprattutto come salvaguardia territoriale) ed all'indipendenza stessa dello Stato, sì da lasciar sopravvivere, in epoca liberale, la prerogativa regia di cui all'art. 5 dello Statuto, pur interpretata ed adattata in coerenza con l'evoluzione del regime parlamentare (8). Nello Stato democratico repubblicano il principio della sovranità popolare e quello autonomistico non hanno alterato in maniera radicale una simile impostazione. Talché le questioni dei rapporti internazionali (in cui si ricomprendono le alleanze militari ed i loro effetti) sono state sottratte al voto *diretto* popolare (9) e sono state *tendenzialmente* escluse dal novero delle competenze e degli *interessi* regionali (10).

L'idea di fondo che permane è che in materia l'interesse *generale* (cioè dell'*intero* Stato: concetto, in questo caso, che esprime la sintesi ultima del pluralismo istituzionale, politico e territoriale) possa e debba formarsi soltanto nella sede cui è affidata la suprema potestà di decisione politica: il Parlamento legittimato dalla volontà popolare, quale luogo ove si manifestano e concretizzano le tendenze generali. E nel quale ciascun parlamentare esplica un mandato di valore *nazionale*; e per questo svincolato dagli interessi particolari e congiunturali (eppur politici) che sono stati la causa dell'elezione dei singoli.

La lettura sistematica degli artt. 1, 2° comma, e 67 Cost. autorizzano questa interpretazione, che indubbiamente è corroborata dalla già ricordata ipo-

gli artt. 5, 11, 52, 1° comma, 72, 4° comma, 75, 2° comma, 87, 6°, 8° e 9° comma, 95, 1° e 2° comma, e 115 Cost.), oltre che viziati per sviamento di potere.

Alla Regione ed agli organi che per essa agiscono non è consentito indire o dichiarare ammissibili referendum popolari, ancorché consultivi, in relazione alla materia dei rapporti internazionali ed alla difesa che sono di esclusiva competenza statale ed anche alle disposizioni in essa ricadenti per le quali la Regione difetta anche di competenza.

L'interesse nazionale non tollera frammentazioni e riduzioni a livello regionale o locale e necessita di gestione unitaria idonea a garantire le fondamentali esigenze della collettività.

Non ha rilievo il riferimento, contenuto nei quesiti refendari, al potere di iniziativa legislativa spettante al Consiglio regionale *ex* art. 51, 1° comma, dello Statuto, per la emanazione di una legge ordinaria statale o per una revisione della Costituzione.

E ciò perché:

a) la funzione legislativa nella menzionata materia è e rimane statale anche quando è sollecitata da un Consiglio regionale;

b) il potere del Consiglio regionale è limitato alle sole materie che interessano la Regione onde il rinvio alle norme che fissano l'ambito delle competenze regionali e statali;

---

tesi di inammissibilità del referendum (abrogativo) prevista dal 2° comma dell'art. 75.

In termini più sostanziali si potrebbe affermare che la Costituzione *riserva* agli organi centrali dello Stato (al Parlamento) un esclusivo potere di *mediazione* e *ponderazione* (11) in tema di indirizzo politico estero-militare sulla presunzione *juris et de jure* che le soluzioni adottate senza condizionamenti esterni alle istituzioni (rappresentative centrali) corrispondano agli interessi generali del Paese. L'unica dimostrazione di *non consonanza* tra volontà dei rappresentanti e volontà dei rappresentati potrebbe essere l'elezione di un nuovo Parlamento che persegua indirizzi diversi, che si discosti da scelte e strategie deliberate o tollerate nella legislatura precedente.

Questa costruzione è funzionale (anche) alla 'necessità' di imporre e giustificare eventuali situazioni di svantaggio a carico di settori della comunità o di parti del territorio dello Stato alla luce del valore degli «indivisibili interessi supremi della Repubblica» (12).

Si può certamente ritenere che questa concezione tradizionale sia inadeguata rispetto ai postulati di uno Stato democratico 'aperto' alle autonomie e, prima ancora, rispetto alle stesse premesse della sovranità popolare, il cui esercizio non dovrebbe subire limiti pregiudiziali proprio in ordine all'assun-

c) l'esercizio del potere, previo ausilio del parere favorevole ottenuto attraverso la consultazione referendaria, privilegia l'iniziativa regionale onde il rischio che diventi uno strumento surrettizio per scardinare la prefissata distribuzione di competenze tra Stato e Regione.

5.3. Il ricorrente ha chiesto la sospensione del decreto in contestazione per il grave turbamento che potrebbe verificarsi.

Ha anche denunciato vizi di sviamento di potere, di manifesta illogicità e di contraddittorietà di motivazione.

6. Il Comitato dei promotori del referendum ha sostenuto l'ammissibilità del proprio intervento sia perché essi sarebbero i veri contraddittori, sia in base alla sent. 70/1978 di questa Corte.

Nel merito ha eccepito la inammissibilità o la infondatezza del ricorso, alla stregua della sent. 829/1988.

7. Alla udienza del 22 novembre 1988 la Corte ha ritenuto che, secondo quanto più volte da essa affermato, del giudizio per conflitto di attribuzioni sono parti solo i soggetti titolari dei poteri in contestazione e non sono ammessi né interventori né controinteressati né

---

zione di decisioni fondamentali e talora irreversibili, da cui possono dipendere le sorti della comunità e da cui, comunque, possono derivare rischi o, peggio, danni per la medesima. È il caso dell'adesione a quei trattati o accordi internazionali che contengono clausole di strategia militare, le quali di fatto sottraggono zone del Paese se non alla sovranità dello Stato certamente al controllo e alla disponibilità 'ecologica' delle istituzioni locali, che nel disegno costituzionale sono vocate a presiedere alla difesa e alla gestione dei beni collettivi del territorio (13).

Proprio nella direzione di 'restituire' ai cittadini la decisione ultima sulle questioni relative ai rapporti internazionali che possono comportare «sacrifici» nei termini sopraddetti si muovono vari progetti di innovazione costituzionale volti a introdurre in ambito nazionale referendum *consultivi* facoltativi (14). Il tema di fondo dei quesiti che dovrebbero essere proposti agli elettori concerne la valutazione se conclamate esigenze *generali* di difesa debbano prevalere o meno sulla tutela di altri beni fondamentali (appunto: la salute, la sicurezza, l'ambiente ecc.) (15).

Questa prospettiva, pur *de jure condendo*, può essere utile per impostare il non facile discorso sulla più idonea e corretta formulazione dei quesiti, sì da consentire al popolo di pronunciarsi su questioni di tale natura e di scegliere

cointeressati, con la conseguenza che, nella specie, le parti sono esclusivamente lo Stato e la Regione Sardegna.

Con ord. 1040/1988, la Corte ha, poi, disposto la sospensione del decreto impugnato limitatamente ai due referendum indetti per l'11 dicembre 1988 in quanto il loro svolgimento prima della decisione di merito potrebbe pregiudicare gli effetti della medesima. Ha poi fissato l'udienza di merito.

8. Con ordinanza del 25 gennaio 1989, la Corte ha richiesto le informazioni necessarie e la copia del provvedimento di autorizzazione alla proposizione del conflitto, al fine di chiarire i termini della contestazione, alla presidenza del Consiglio dei Ministri che ha depositato l'estratto del verbale delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri del 28 ottobre 1988.

9. La difesa della Regione ha presentato tre memorie. Con esse ha anzitutto eccepito l'inammissibilità del ricorso perché tenderebbe a reiterare il giudizio di ammissibilità del referendum già effettuato dall'ufficio competente e l'inammissibilità dell'istanza diretta a far sollevare d'ufficio due questioni di legittimità della l.r. 20/1957 perché è stata già sottoposta al controllo del Governo.

---

effettivamente tra le opzioni in gioco in una dimensione di *interesse generale*.

Potrebbe, ad esempio, interpellarsi il corpo elettorale (nazionale) con una domanda di questo tipo: «Siete favorevoli all'installazione di basi militari straniere (dotate di armamento nucleare) nell'ambito delle regioni in cui risiedete?». Oppure la domanda potrebbe essere proposta in questi altri termini: «Siete favorevoli all'adesione ad accordi internazionali che, ai fini di assicurare una più efficiente difesa del Paese, comportino l'obbligo di consentire in siti eventualmente dislocati anche nella vostra regione l'insediamento di basi militari straniere?».

Parrebbe indubbio che sia il secondo quesito quello maggiormente atto a rivelare la volontà *più consapevole* degli interrogati. Infatti, esso costringe a un giudizio più ponderato che considera costi e benefici della soluzione preferita: la risposta favorevole palesa con chiarezza la disponibilità a subire il rischio di installazioni militari *anche* nel proprio territorio. Viceversa, il primo quesito prospetta la questione in termini affatto parziali e lascia propendere per una risposta negativa: quanti contestano la presenza di basi militari ritenute pericolose nella *propria* regione possono comunque convenire sull'opportunità (o necessità) di insediarle *altrove* sul territorio nazionale... In sostanza, questo tipo di referendum, pur indetto formalmente in ambito statale

Ha eccepito la mancanza di autorizzazione del Consiglio dei Ministri al Presidente del Consiglio di proporre conflitto di attribuzioni in ordine al terzo referendum, quello da tenersi il 16 aprile 1989, in quanto non compresa nel telex inviato all'avvocatura generale dello Stato. E dopo l'acquisizione dell'estratto della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 28 ottobre 1988, pur ribadendo quanto innanzi dedotto, ha aggiunto che nel documento esibito non sarebbero stati individuati con certezza né l'oggetto dell'impugnativa riguardo a tutti e tre i quesiti referendari, né le attribuzioni lese, né le norme costituzionali violate.

Nel merito ha insistito nel rilevare che, ai fini dei referendum consultivi, la Regione ha competenze più ampie, dovendosi considerare gli interessi e non le materie e che nella specie è indubbia l'esistenza di interessi regionali. Ha affermato, infine, che si deve tenere conto della peculiarità dei referendum consultivi diretti solo alla formulazione di voti ed ha ribadito che il terzo referendum non riguarda la materia dei trattati internazionali ma solo una proposta di revisione di una norma costituzionale (l'art. 80).

Considerato in diritto. — 1. Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha sollevato nei confronti della Regione Sardegna, conflitto di attribu-

---

per la definizione di un problema *generale*, solleciterebbe risposte in una visione particolare, ristretta (anche se certamente significativa). Per questo aspetto tale consultazione potrebbe essere ritenuta equivalente alla somma di venti referendum regionali con identico quesito.

A questo punto e con queste premesse la riflessione si può spostare sui referendum sardi la cui indizione è stata annullata dalla sentenza in esame della Corte costituzionale.

I tre quesiti proposti erano formalmente distinti e di diverso peso quanto al loro contenuto (considerato in un'ottica di rigore formale); ma non può negarsi che fossero intimamente legati tra di loro nel perseguimento di un unico disegno. Infatti, il tema comune da essi evocato concerneva la denuncia di quei trattati internazionali che impongono in generale al Paese e specificamente alla Sardegna la presenza di basi militari straniere ad elevato rischio per il territorio e per la popolazione (ospitando materiale bellico nucleare). Il ricorso al voto «consultivo» del corpo elettorale sardo avrebbe dovuto (ai sensi del primo quesito) essere *giustificato* anche dalla constatazione che lo stesso potere rappresentativo generale (il Parlamento) non aveva esercitato (e non esercita) il «prescritto controllo» sugli atti internazionali da cui era scaturita la lamentata situazione di pericolo. La quale, pertanto, è supposta priva di qual-

zione in relazione agli atti preparatori e al decreto del 19 ottobre 1988, n. 161, del Presidente della Giunta regionale della Sardegna con il quale, a seguito della deliberazione di ammissibilità dell'Ufficio regionale per il referendum, sono state indette consultazioni popolari sui seguenti quesiti:

a) se gli elettori siano contrari alla presenza in Sardegna di basi militari straniere istituite a seguito di atti internazionali non sottoposti al prescritto controllo del Parlamento e diretti ad offrire punti di approdo e di rifornimento anche a navi e sommergibili a propulsione nucleare o con armamento nucleare;

b) se siano favorevoli a che il Consiglio regionale della Sardegna presenti alle Camere, ai sensi dell'art. 121, 2° comma, Cost., e 51 dello Statuto sardo, una proposta di legge per vietare, esperendo le necessarie iniziative internazionali, il transito e l'approdo, nelle acque territoriali italiane, di naviglio a propulsione nucleare o con a bordo armi atomiche;

c) se vogliano che lo stesso Consiglio, ai sensi delle citate normative, presenti una proposta di legge di revisione dell'art. 80 Cost., per consentire l'accertamento della volontà popolare, a mezzo di referendum consultivo, sui trattati internazionali di natura politica la cui ratifica è sottoposta all'autorizzazione del Parlamento.

---

siasi legittimazione riconducibile in qualche modo alla volontà popolare generale, pur mediata, delle assemblee legislative. Il referendum regionale avrebbe dovuto provare l'esistenza o *meno* del consenso pur *parziale* (di una Regione) sui sopraddetti atti internazionali e sulle loro conseguenze (16).

È del tutto evidente che l'esito positivo (17) della consultazione avrebbe comunque avuto un valore e significato nazionale più che locale: una sorta di sfiducia nei confronti dei poteri che avevano perfezionato gli atti internazionali stessi, tale di indurre il Parlamento ad una assunzione di responsabilità per *rilegittimarli* nel presunto interesse generale oppure per avviare iniziative indirizzate alla rimozione o correzione dei medesimi.

Al di là di ulteriori considerazioni, gli effetti prodotti sul sistema politico-decisionale dalla consultazione (ove si fosse risolta positivamente) sarebbero stati indubbiamente sproporzionati rispetto ai suoi presupposti (astratti) di manifestazione di opinione (o parere) *non vincolante*.

Gli altri due quesiti (in piena coerenza tematica e sistematica con il primo) pur dotati di una loro autonomia concettuale (se valutati in sé) avrebbero dovuto assolvere a un ruolo *sussidiario* di stimolo verso il Consiglio regionale perché «traducesse» in iniziative legislative avanti al Parlamento gli orientamenti espressi dal popolo sardo. Il contenuto di tali eventuali proposte (di-

Il Presidente suindicato ha chiesto che sia dichiarato che non spetti alla Regione Sardegna ammettere ed indire referendum, ancorché consultivi, con quesiti relativi a materie non comprese nella sua competenza ed, in particolare, con quesiti relativi a rapporti internazionali ed alla difesa della Patria e che, invece, compete allo Stato ogni attribuzione relativa alle dette materie e, di conseguenza, siano annullati gli atti in relazione ai quali è sollevato il conflitto.

2. È preliminare l'esame dell'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla Regione resistente secondo cui, in realtà, dinnanzi alla Corte si sarebbe proposto un nuovo giudizio di ammissibilità dei referendum già effettuato dagli organi a ciò deputati ed estraneo alla competenza della Corte medesima.

L'eccezione non è fondata.

Come già rilevato in precedenti decisioni (sent. 43/1982), esula dai compiti di questa Corte giudicare dell'ammissibilità dei referendum regionali mentre rientra fra i suoi poteri stabilire, come si richiede nel caso di specie, se l'atto di ammissione di referendum regionali leda la sfera di competenza costituzionalmente garantita allo Stato.

Nella specie, la sola lettura del ricorso introduttivo convince che trattasi di un vero e proprio conflitto di attribuzioni. Invero, non è po-

---

rette: l'una a precludere l'accesso nelle acque territoriali *italiane* — e non della sola Sardegna — a navi a propulsione o con armamento nucleare; l'altra, di revisione costituzionale dell'art. 80 della Carta, ad aggravare, mediante l'introduzione del referendum consultivo, il procedimento di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali di natura politica).

Da un punto di vista sostanziale (e probabilistico) i tre quesiti pur formalmente distinti (18) avrebbero potuto considerarsi parti di un unico 'blocco': difficile immaginare una risposta diversificata per ciascuno di essi; il *sì* al primo avrebbe logicamente indotto al *sì* sugli altri due (accessori). E viceversa.

È anche facile supporre — senza voler rischiare di cadere in arbitrari processi alle intenzioni dei promotori — che siffatta articolazione delle tre proposte referendarie fosse stata escogitata anche allo scopo di 'precostituire' una riserva di quesiti 'sicuri', cioè al riparo da contestazioni circa la loro ammissibilità o, più in generale, legittimità, nel caso in cui il primo referendum fosse stato ritenuto privo di tali requisiti (concernendo materia militare, sottratta alle competenze regionali). In una tale evenienza la 'tensione' e valenza politica e tematica del medesimo sarebbero state assorbite dai referendum residui, soprattutto dal secondo, certamente idoneo a rivelare l'orientamento degli elettori sardi sulla permanenza del già citato materiale bellico nei mari italiani

sto in discussione l'operato dell'ufficio preposto all'accertamento dell'ammissibilità dei referendum ed, inoltre, è specificamente contestato il decreto del Presidente della Giunta regionale di indizione e di effettuazione dei referendum stessi, quale atto produttivo della lesione della sfera delle attribuzioni che lo Stato rivendica: ne emerge, perciò, chiaramente che la materia referendaria viene in rilievo esclusivamente in relazione alla specifica rivendicazione di una propria sfera di attribuzioni da parte del ricorrente.

3. Non è fondata nemmeno l'altra eccezione di inammissibilità del terzo referendum.

La difesa della Regione ha rilevato che il telex del 31 ottobre 1988, con il quale il Ministro per gli affari regionali ha comunicato all'avvocatura generale dello Stato la decisione della proposizione del conflitto di attribuzioni di cui trattasi, non si riferisce al terzo referendum, ma riguarda solo i referendum che hanno per oggetto gli insediamenti militari stranieri nell'isola.

Dall'estratto delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri del 28 ottobre 1988, rimesso a questa Corte a seguito dell'ordinanza del 25 gennaio 1989, si evince che la decisione di proporre il conflitto ri-

---

e, a maggior ragione, in quelli sardi.

Sotto l'aspetto formale, pareva in effetti non confutabile che la presentazione (o meno) di *una* proposta di legge (ordinaria e/o costituzionale) alle Camere da parte del Consiglio regionale fosse questione di ambito regionale e che in ordine all'assunzione di una simile iniziativa non potessero sussistere limiti di contenuto, essendo semplicemente richiesto — dall'art. 51, 1° comma, dello Statuto sardo — che la materia oggetto della prospettata disciplina sia di «interesse» (e non di *competenza*) della Regione. Il referendum avrebbe appunto potuto dimostrare (o meno) la sussistenza di tale interesse nella comunità regionale (19).

I giudici costituzionali, però, non considerano o, meglio, superano con (eccessiva) disinvoltura (20) questo profilo, valutando prevalente la già sottolineata prospettiva *sostanzialistica*. Il ragionamento cui si affida la Corte e che le consente di ricomprendere i tre quesiti nel quadro di una stessa logica è il seguente. Sulle «grandi questioni di interesse generale» (che è al tempo stesso «interesse unitario») deve esprimersi, «e nello stesso momento», l'«*intero* corpo elettorale». Riformulato in termini negativi, il concetto può così decodificarsi: *frazioni* del corpo elettorale non possono manifestare su tali grandi questioni (difesa dello Stato e politica internazionale) (21) la loro *particolare*

guarda tutti e tre i referendum, sia quelli da effettuarsi il 18 dicembre 1988, sia quello (cioè il terzo) da effettuarsi il 16 aprile 1989.

Trattasi di atto sicuramente sufficiente, in quanto sono indicati gli elementi essenziali e necessari per la individuazione dell'oggetto di detta decisione.

4. Sono fondate le ragioni che sorreggono nel merito il ricorso.

Lo statuto speciale per la Regione Sardegna prevede tre referendum regionali: un referendum abrogativo (art. 32); un referendum interno al procedimento legislativo regionale di modifica delle circoscrizioni e delle funzioni delle Province (art. 43); un referendum consultivo, inserito nel procedimento di modifica dello Statuto se il progetto di modifica sia stato approvato, in prima deliberazione, da una delle Camere ed il parere del Consiglio regionale sia contrario (art. 54).

I tre referendum sono stati disciplinati, anche per la procedura, dalla l.r. 17 maggio 1957, n. 20, e poi con la l.r. 24 maggio 1984, n. 25, per adeguare alcune norme procedimentali alle statuizioni di questa Corte (sent. 43/1982).

Successivamente, la legge regionale 15 luglio 1986, n. 48, ha previsto sei ipotesi di referendum:

a) per deliberare l'abrogazione di una legge regionale o di un atto

---

volontà, anche al solo fine di sollecitare l'assunzione di responsabilità da parte degli organi centrali dello Stato.

Il 'rischio' che la sentenza che si va annotando individua è quello di «influire negativamente sull'ordine costituzionale e politico dello Stato». Proprio il riferimento all'*ordine politico* (disgiunto concettualmente da quello attinente alla struttura dello Stato: l'ordine costituzionale) rinvia al discorso svolto inizialmente sul dover essere della rappresentanza generale: non solo sulla sua indivisibilità, ma sulla sua (intrinseca?) necessità di non subire pur parziali e formali rotture rispetto alla presunzione di rappresentatività degli organi *politici* dello Stato, per quanto concerne le decisioni relative alla sua esistenza e sicurezza.

A sostegno di questa costruzione si potrebbero rilevare nella Carta altri frammenti normativi, oltre quelli richiamati in precedenza, come il perentorio riferimento alla Repubblica «una ed indivisibile», a conferma del *primato* delle decisioni (e dei sottostanti procedimenti 'chiusi' per la loro adozione) degli organi centrali politici sulle questioni riconducibili appunto alla salvaguardia dell'*unità* e *indivisibilità* dello Stato. Cioè, come enuncia la Corte, quei «preminenti fini da realizzare che interessano l'*intera* popolazione» *contestualmente* e non sue sezioni in situazioni temporalmente separate.

avente valore di legge, fatta eccezione per le leggi tributarie e di approvazione dei bilanci;

b) per deliberare l'abrogazione di un regolamento o di un atto o provvedimento amministrativo regionale;

c) per modificare le circoscrizioni e le funzioni delle Province, ai sensi dell'art. 43 dello Statuto speciale per la Sardegna;

d) per esprimere il parere su un progetto di modificazione dello Statuto ai sensi dell'art. 54 dello Statuto speciale;

e) per esprimere il parere, prima della loro approvazione, su progetti di legge ovvero di regolamenti o atti o provvedimenti amministrativi di competenza del Consiglio o della Giunta regionale;

f) per esprimere il parere su questioni di particolare interesse sia regionale che locale.

I referendum indetti con il decreto impugnato ricadono nella previsione di cui alla lett. f.

5. I referendum consultivi, anche se sul piano giuridico formale non sono vincolanti e non concorrono a formare la volontà degli organi che li hanno indetti, restano, però, espressione di una partecipazione politica popolare che trova fondamento negli artt. 2 e 3 Cost.: manifestazione che ha una spiccata valenza politica ed ha rilievo sul piano

---

Lo sviluppo argomentativo e le conclusioni della Corte non sembrano collidere con la tradizione e le categorie del sistema democratico italiano fin qui realizzato. Convengono che «vi sono scelte affidate alla *esclusiva* competenza degli organi centrali dello Stato che non possono essere *assolutamente* condizionate o, comunque, influenzate dall'esito di detti referendum consultivi».

La questione sta proprio tutta qui: se manifestazioni (parziali) della volontà popolare su temi «vitali» per la collettività nazionale e per le comunità locali possano essere bandite dall'ordinamento in quanto atte a contraddire e (anche solo parzialmente) delegittimare il 'ruolo' sovrano dei poteri *rappresentativi* dello Stato unità e, dunque, rimettere in discussione indirizzi in materie *per loro natura* protette e sottratte a contestazioni *emozionali* e *diffuse*: non mediate (e ragionate) nei luoghi tipici della rappresentanza politica.

In alternativa a questa impostazione 'classica' i referendum *non* consultivi, ma più esattamente *di indirizzo* (e al tempo stesso di *resistenza*), quali quelli tentati in Sardegna prefigurano una democrazia *più* 'aperta' a *forme* che consentano anche ai soggetti istituzionali espressione di autonomia (22) di sollecitare un dibattito continuo e quasi senza soluzioni di continuità proprio sulle «grandi questioni di interesse generale». Forme che non sono, pertanto, acquiescenti a quella presunzione di rappresentatività cui si conforma —

della consonanza tra la comunità e l'organo pubblico nonché della connessa responsabilità politica, quale espressione di orientamenti e di valutazioni in ordine ad atti che l'organo predetto intende compiere.

Il loro esito potrebbe condizionare gli atti da compiersi in futuro e le scelte discrezionali che spettano a determinati organi centrali.

Comunque, nel rapporto con le istituzioni statali, sulle grandi questioni di interesse generale deve esprimersi, e nello stesso momento, l'intero corpo elettorale. Al referendum consultivo regionale, anche attesa la partecipazione della sola popolazione regionale, non può certamente darsi quello stesso spazio che potrebbe avere il referendum consultivo nazionale.

Rispetto ai referendum consultivi regionali, si pongono necessariamente dei limiti, proprio per evitare il rischio di influire negativamente sull'ordine costituzionale e politico dello Stato.

5.1. Alla stregua delle considerazioni fatte, si deve cogliere, quindi, il significato dell'interesse regionale e locale che qualifica i quesiti referendari e il conseguente potere dell'organo che li indice. Ha certamente rilievo la distinzione, sostenuta dalla difesa della Regione, tra materia ed interesse sotteso, ma non può giungersi alla con-

---

quanto meno parzialmente — l'attuale ordinamento (23).

A ben vedere, però, la Corte non si dimostra del tutto insensibile a questa possibile evoluzione del sistema democratico quando in una prospettiva di riforma costituzionale indica, essa stessa, il «referendum consultivo nazionale» come lo strumento più corretto per dar modo al corpo elettorale di esprimersi sulle «grandi questioni di interesse generale».

ERNESTO BETTINELLI

(1) In proposito sia consentito rinviare a BETTINELLI, *Metamorfosi di un referendum in Sardegna*, in questa *Rivista* 1979, 1268 ss.; ID., *Corsi e ricorsi della progettazione legislativa sul referendum abrogativo*, in *Quaderni cost.* 1985, 356.

(2) Cfr. BARRERA, *Una novità istituzionale: i referendum consultivi (o di indirizzo?) di iniziativa popolare*, in questa *Rivista* 1987, 1297 ss.; CARLI, *I referendum nelle Regioni*, in *Il referendum a livello regionale, comunale, circoscrizionale*, Firenze, 1988, 48 ss.; VILLONE, *Gli istituti di democrazia diretta nella recente legislazione regionale*, in *Materiali e atti*, n. 15 (suppl. a *Dem. dir.* 1989, n. 4/5), 29 ss.

(3) La quale ha definitivamente disciplinato tale tipo di referendum nella l.r. 15 luglio 1986, n. 48. Essa, in particolare, prevede che diecimila elettori possano richiedere l'indizione del referendum per «esprimere parere su questioni di particolare interesse sia regionale che

seguenza che possa risultare incisa la sfera delle attribuzioni riservate allo Stato.

Vi sono interessi la cui cura e la cui realizzazione spetta esclusivamente allo Stato in base ai principi costituzionali e ai principi fondamentali dell'ordinamento. Vi sono scelte affidate alla esclusiva competenza degli organi centrali dello Stato che non possono essere assolutamente condizionate o, comunque, influenzate dall'esito di detti referendum consultivi.

La stessa difesa della Regione riconosce che vi sono materie fondamentali per gli interessi dello Stato.

Questa Corte ha affermato (sent. 286/1985) che le Regioni curano materie di loro competenza; sono enti esponenziali di interessi propri anche se essi non si debbano vagliare secondo il rigido metro delle competenze attribuite alle stesse, mentre vi sono posizioni che, intrinsecamente e indivisibilmente, fanno capo all'intera collettività nazionale.

E sotto altro profilo, di recente ha rilevato anche (sent. 829/1988) che le Regioni hanno un ruolo di presenza politica, ma sempre per questioni di interesse regionale, eventualmente concernenti settori estranei alle materie di cui all'art. 117 Cost., talché vi sia possibilità di una proiezione di detto interesse al di là dell'ambito regionale. Va, cioè, riconosciuto un ruolo di rappresentanza generale della colletti-

---

locale» (artt. 3, lett. f, e 5). Sul significato istituzionale della nuova legge nell'ordinamento sardo: PUBUSA, *Il caso Sardegna*, in *Materiali e atti* cit., 63 ss. Più in particolare, sulle ragioni che hanno indotto all'introduzione di tale tipo di referendum consultivo (assicurare un maggior coinvolgimento dei cittadini «in relazione all'espressione di orientamenti su grandi questioni ideali, di rilievo generale o locale» con riguardo soprattutto ai «problemi dell'ambiente e della pace») cfr. BARRERA, *op. cit.*, 1309.

(4) Il riferimento all'art. 2 Cost. è alquanto singolare, giacché nella sentenza non trova alcun svolgimento o collegamento. Si tratta probabilmente di una svista: più plausibile (se non ovvio) avrebbe dovuto essere il richiamo al 2° comma dell'art. 1, come osserva anche CARAVITA, *Referendum sui poteri del Parlamento europeo: riflessioni critiche*, in *Pol. dir.* 1989, 322.

(5) In tal senso cfr. anche BARRERA, *op. cit.*, 1320.

(6) Sul differente *valore* tra referendum consultivi ad iniziativa consiliare e ad iniziativa popolare cfr. BARRERA, *op. cit.*, 1302 ss.

(7) È il caso del referendum consultivo «su questioni di particolare interesse... regionale» in Sardegna. Lo statuto della Regione e la successiva legislazione regionale in materia di referendum, ai fini della validità dei medesimi, prevedono un *quorum* di partecipazione (pari a un terzo degli elettori) solo per il referendum deliberativo (art. 32, 2° comma, Statuto), per quello abrogativo e per quello consultivo su progetti di modifica dello Statuto regionale (artt. 14, 2° comma, e 20, 2° comma, l.r. 17 maggio 1957, n. 20). Pare utile anche sottolineare come la l.c. 3 aprile 1980, n. 2 — che ha disposto l'indizione del referendum di indirizzo «sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo» — non abbia contemplato alcun *quorum* di partecipazione per la validità della consultazione.

vità regionale e di prospettazione istituzionale delle sue esigenze ed aspettative. Ma vi sono interessi che riguardano, nella loro essenza unitaria, la collettività nazionale, come tali affidati alla cura dello Stato, che i mezzi a disposizione delle Regioni non possono intaccare. Ove vi sia intreccio di interessi nazionali e regionali e sempre che sia possibile, possono farsi intese tra Stato e Regione nella funzione di cooperazione e di collaborazione.

5.2. Ciò posto, per quanto riguarda l'attività politica internazionale, il compimento delle relative scelte e la stipulazione di accordi e di trattati, questa Corte ha già ritenuto (sentt. 179/1987; 187/1985) che rientra nella esclusiva competenza degli organi centrali dello Stato il potere di determinare gli indirizzi di politica estera.

Il carattere unitario ed indivisibile della Repubblica condiziona e subordina le autonomie regionali (art. 5 Cost.), nelle quali non può essere compresa la potestà di decidere la instaurazione e la gestione dei rapporti internazionali e anche solo di condizionare le scelte di politica estera.

Né può distinguersi fra trattati già stipulati e ratificati e trattati da stipulare poiché anche questi sono frutto di scelte di politica in-

---

(8) Sul «residuo» di ingerenza del sovrano nel settore della politica estera-militare cfr. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, Bologna, 1989, 450 ss.

(9) È d'obbligo, in proposito, il rinvio alla giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità dei referendum abrogativi, laddove si afferma che l'esecuzione (o meno) degli obblighi internazionali dà luogo «a una responsabilità che la Costituzione ha voluto riservare alla valutazione politica del Parlamento» (sentt. 30 e 31/1981).

(10) Anche se pare ormai essersi affermato per alcuni *settori* (ma non certo per quelli che riguardano gli accordi militari) un orientamento (condiviso dalla stessa Corte costituzionale: cfr. la sent. 179/1987) più aperto che considera positivamente il ruolo delle Regioni in attività pur «di rilievo» internazionale. In dottrina cfr., tra i tanti: SALERNO, *La partecipazione regionale al potere estero nell'evoluzione costituzionale*, in *Riv. dir. int.* 1982, 505 ss.; LA PERGOLA, *Regionalismo, federalismo e potere estero dello Stato. Il caso italiano ed il diritto comparato*, in *Quaderni cost.* 1985, 939 ss.; AZZENA, *Prospettive di cooperazione interregionale mediante trattati internazionali e superamento della riserva del «potere estero» allo stato centrale*, in questa *Rivista* 1985, 94 ss.; CARETTI, *Le attività di rilievo internazionale delle Regioni*, in questa *Rivista* 1985, 107 ss.

(11) Sopravvive l'idea «illuministica» che gli eletti siano portatori di saggezza più che delle passioni ed emozioni degli elettori che rappresentano e che, in ogni caso, l'entrata in Parlamento, quale luogo «esclusivo» della volontà della Nazione, favorisce l'acquisizione di simili doti.

(12) Il concetto e la formula virgolata sono presenti nella sentenza che qui si commenta. In altre occasioni la Corte ha adottato l'espressione «interessi unitari [della difesa nazionale]», che in qualche misura devono prevalere o, comunque, *comporsi* con altre esigenze,

ternazionale e sono di competenza degli organi centrali dello Stato sottratti, comunque, alla ingerenza di qualsiasi altro soggetto.

Ciò è comprovato dall'art. 12 della l. 400/1988, che, nell'istituire la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, ha espressamente escluso che i «compiti di informazione, consultazione e raccordo» ad essa imputati possano concernere «gli indirizzi generali relativi alla politica estera» oltre a quelli relativi alla difesa, alla sicurezza e alla giustizia.

Non mancano certo casi in cui la Regione è abilitata a svolgere attività di rilievo internazionale (sentt. 179/1987 e 924/1988), come pure sussistono casi in cui si prevede la rappresentanza regionale nell'elaborazione di progetti di trattati di commercio che il Governo intende stipulare con Stati esteri per scambi di specifico interesse della Regione (art. 52 Statuto Regione Sardegna): ma si tratta chiaramente di ipotesi che non ricorrono nel caso dei referendum consultivi in discussione e che non sono suscettibili di interpretazione estensiva.

5.3. Anche la difesa militare è prerogativa degli organi statali (artt. 11 e 52 Cost.). È esclusivo interesse, con carattere unitario ed indivisibile, dello Stato la difesa della integrità territoriale, della indipendenza e della sopravvivenza. L'accertamento e la realizzazione di sif-

---

pur di notevole rilievo sociale ed istituzionale, affermate dalle autonomie. In tale direzione cfr. la sent. 167/1987, in tema di conflitti di interessi tra Stato e Regioni relativamente alla materia delle servitù militari come disciplinate dalla l. 24 dicembre 1976, n. 898. Siffatto testo, come è noto, si propone di *armonizzare* gli interessi in gioco (i piani regionali di assetto territoriale ed i programmi di installazioni militari) attraverso procedure conciliative: con l'istituzione di Comitati misti paritetici in ciascuna Regione, formati da rappresentanti di questa e dell'autorità militare, ai fini di una reciproca consultazione tra le due entità anche per l'esame di proposte *alternative* in ordine alla definizione delle questioni sopradette. In ogni caso, la l. 898/1976 *riserva* al Ministro della difesa le decisioni definitive sui programmi di installazioni militari, con la possibilità per la Regione di provocare un riesame delle decisioni medesime da parte del Consiglio dei Ministri.

Sulla questione delle servitù militari e sulla loro disciplina: AGRESTI, *La nuova legge sulle servitù militari alla luce dei precedenti normativi*, in *I TAR* 1978, 511 ss.; sui rapporti tra Stato e Regioni (in riferimento alla sentenza della Corte cost. innanzi richiamata): ROCCELLA, *Servitù ed esercitazioni militari in Trentino-Alto Adige*, in questa *Rivista* 1987, 1214 ss.

(13) Peraltro, la Corte costituzionale, recentemente (sent. 829/1988, in questa *Rivista* 1989, 1533 ss.), ha riconosciuto il ruolo delle Regioni (in quanto *enti esponenziali e rappresentativi degli interessi generali delle proprie comunità*) anche in una prospettiva non vincolata necessariamente al «principio di territorialità», sì da consentire alle medesime di poter interpretare i *sentimenti* delle rispettive popolazioni in ordine all'«adempimento di una serie di compiti fondamentali» attribuiti alla Repubblica, ma in quanto «complesso» di istituzioni democratiche. Tra tali compiti, puntualmente enumerati, la Corte segnala anche lo «sviluppo... della democrazia politica» e della «convivenza pacifica tra i popoli». Per il perseguimento di

fatto interesse, che assicura la salvaguardia del territorio nazionale, spetta, dunque, unicamente allo Stato.

In particolare, la difesa del territorio nazionale è oggetto di accordi di cooperazione e di trattati con la conseguente responsabilità dello Stato in sede internazionale. Così è oggetto di accordi internazionali tra Stati la installazione di opere difensive, di basi militari terrestri, marittime e aereonautiche. Coinvolgono anche scelte esclusivamente statali la individuazione dei mezzi di difesa, delle linee generali di conservazione, di sviluppo e di capacità difensiva delle forze armate e tutto quanto ciò che, nei piani strategici, è diretto a garantire la sicurezza interna ed esterna dello Stato.

La dislocazione di dispositivi militari nelle varie parti del territorio nazionale è il risultato di una strategia concordata tra Stati alleati che tiene conto di situazioni complessive di schieramenti e di nuove tecnologie che spesso esigono anche il segreto militare. Ovviamente, data la conformazione del territorio nazionale, può accadere che alcune Regioni siano, a causa delle ricordate installazioni, più sacrificate di altre: ma di ciò sussiste una adeguata giustificazione nei preminenti fini da realizzare che interessano l'intera popolazione per la tutela degli indivisibili interessi supremi della Repubblica.

Tuttavia, v'è anche una previsione normativa (l. 898/1976), secondo

---

simili obiettivi la presenza delle Regioni può anche manifestarsi «al di fuori dell'ambito di validità delle potestà» che le Regioni stesse vantano nelle materie di propria competenza e realizzarsi attraverso «atti di proposta, di stimolo, di iniziativa».

Questa rilevantissima pronuncia viene espressamente richiamata nella sentenza che qui si annota. La Corte, infatti, si preoccupa di precisare i limiti delle proprie conclusioni: per alcuni interessi «che riguardano nella loro essenza unitaria la collettività nazionale» la «cura» dello Stato deve considerarsi *esclusiva*, né può essere *intaccata* dai «mezzi a disposizione delle Regioni». Tali interessi concernono appunto gli «indirizzi generali relativi alla politica estera, alla difesa ed alla sicurezza nazionale», i quali sono stati espressamente esclusi dall'ambito non solo di competenza, ma anche di pur generalissima *trattazione* della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni (alla quale sono assegnati compiti di *informazione, consultazione,raccordo*), ai sensi del 1° comma dell'art. 12 della l. 23 agosto 1988, n. 400. In proposito cfr. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica, organi e poteri*, Rimini, 1989, 131 ss.

(14) In tal senso cfr. la proposta di legge costituzionale presentata nella legislatura in corso (X) alla Camera dei deputati dall'on. Zangheri e altri (PCI) («Modifica dell'art. 80 della Costituzione», doc. n. 1387, 6 agosto 1987). Tale proposta prevede che ottocentomila elettori possano richiedere referendum consultivo sui «principi fondamentali» degli schemi di accordi internazionali «di alto rilievo politico-militare».

(15) Questa prospettiva è evidente nell'ormai superato disegno di legge costituzionale di iniziativa popolare per «l'indizione di un referendum popolare strordinario sulla installazione a Comiso di missili a testata nucleare» (comunicato alla presidenza del Senato il 23 ottobre 1984, riproposto nella X legislatura come doc. n. 2). Si veda, in particolare, la rela-

cui lo Stato tiene conto degli interessi regionali ed agisce sentite anche le Regioni interessate (sent. 1065/1988).

6. Ciò detto in linea generale, rileva la Corte che i primi due referendum hanno per oggetto la installazione di basi militari, il transito e l'approdo di navi estere da guerra in porti italiani per esigenze difensive. Sono il risultato di accordi politici presi in un quadro internazionale relativo all'attuazione dei piani di difesa del territorio nazionale. Trattasi di scelte effettuate dagli organi centrali dello Stato nell'esercizio del potere di indirizzo politico che ad essi compete.

Per quanto riguarda il terzo quesito, osserva che la Regione Sardegna, sia in base alla Costituzione (art. 121, 2° comma), sia in base al suo Statuto speciale (art. 51), può presentare alle Camere, attraverso il suo Consiglio regionale, voti e proposte di legge, anche di revisione costituzionale. Ma la sussistenza di un interesse unitario come sopra definito impedisce di affermare la spettanza alla Regione del potere di promuovere proposte di leggi dello Stato dalle quali esulano del tutto interessi di carattere regionale. Di conseguenza, la stessa indizione del referendum in questione viene ad incidere su interessi estranei a quelli sui quali la Regione può adottare propri provvedimenti.

---

zione introduttiva alla proposta. Indicativi anche i diversi interventi su *Dopo Chernobyl: potere popolare e scelte nucleari*, comparsi in *Materiali e atti* (suppl. a *Dem. dir.* 1986, n. 3).

(16) Sul problema della «congruità» dell'ambito regionale in relazione alla «dimensione nazionale delle decisioni in gioco», oggetto di consultazioni popolari «locali», cfr. le considerazioni *positive* di BARRERA, il quale, a sostegno delle medesime, richiama significative esperienze referendarie straniere (*op. cit.*, 1311 ss.).

(17) È da sottolineare la certamente *tendenziosa* formulazione della domanda rivolta agli elettori sardi, cui si sarebbe voluto chiedere se fossero «contrari» alla presenza in Sardegna di basi militari straniere.... Più che tentativo di *forzare* la volontà popolare, un tale modo di porre il quesito segnala la sicurezza dei promotori su un risultato scontato della consultazione.

(18) Anche sotto il profilo della diversa data di svolgimento delle relative votazioni. Infatti, il decreto di indizione emanato dal Presidente della Giunta regionale disponeva la convocazione dei comizi elettorali per l'11 dicembre 1988 per i referendum sui primi due quesiti e per il 16 aprile 1989 per il referendum sul terzo quesito.

(19) Quanto all'ampiezza del potere di presentare proposte di legge alle Camere da parte del Consiglio regionale della Sardegna è da osservare come il relativo Statuto speciale, all'art. 51, 1° comma, contenga una formula più restrittiva rispetto a quella adottata dal 2° comma dell'art. 121 Cost. Infatti, quest'ultimo disposto attribuisce ai Consigli regionali un potere di iniziativa legislativa, senza prevedere espressamente alcun limite; la norma statutaria, viceversa, circoscrive tale potere di iniziativa alle «materie che interessano la Regione». Per un'interpretazione estensiva o «aperta» del potere di iniziativa legislativa regionale cfr. SPAZIANTE, *L'iniziativa legislativa delle Regioni*, Milano, 1978, 10 ss.; MARTINES, RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 1987, 111 ss.

7. Perdono, quindi, consistenza processuale le questioni di legittimità costituzionale, il cui esame viene sollecitato dall'avvocatura generale dello Stato. L'una concernente l'art. 1 della l. 20/1957, nel testo sostituito dall'art. 3, lett. f, della l. 48/1986, in riferimento agli artt. 3, 4, 5, 32, 43 e 54 dello Statuto della Regione Sardegna, sotto il profilo che, aggiungendo detta norma, a quelli previsti dallo Statuto, nuovi modelli di referendum, come quelli in esame, avrebbe alterato l'equilibrio tracciato dallo Statuto stesso in ordine alle attribuzioni legislative del Consiglio ed avrebbe conferito al Presidente della Giunta competenze esorbitanti rispetto a quelle segnate dalla norma costituzionale, con la possibilità di causare turbamento nell'assetto istituzionale della Regione così come definito da norme di rilievo costituzionale. L'altra, concerne gli artt. 6, 7 e 8 della medesima l. 20/1957, come sostituiti dagli artt. 2, 3 e 4 della l. 25/1984 (Norme regolatrici della procedura referendaria), in riferimento ai principi organizzatori desumibili dagli artt. 87, 6° comma, Cost., 2 della l.c. 11 marzo 1953, n. 1, dalla legge ordinaria 25 maggio 1970, n. 352, e dagli artt. 1, 2, 3 e 4 dello Statuto speciale della Regione: ciò tenuto anche conto del fatto che le censurate norme regolano il procedimento referendario, sicché appaiono estranee all'attuale conflitto.

---

(20) Laddove sostengono che «la sussistenza di un interesse unitario come sopra definito impedisce di affermare la spettanza alla Regione del potere di promuovere proposte di legge dello Stato dalle quali esulano del tutto interessi di carattere regionale». L'apoditticità di un simile assunto si scontra non soltanto con la prassi anche recente di iniziative legislative regionali — valutate dai Presidenti delle Camere come del tutto ammissibili— in materie di ordine internazionale in cui l'interesse regionale può essere solo politico-generale (tali le proposte relative all'indizione di un referendum di indirizzo sull'attribuzione di un mandato costituente al Parlamento europeo: sul valore di tali iniziative cfr. BARRERA, *Democrazia regionale e processi di internazionalizzazione, in Materiali e atti* cit., 79). Vi sono anche ragioni di carattere procedimentale che rendono l'opinione della Corte quantomeno incongrua. In effetti, la deliberazione del Consiglio regionale di presentare proposte di legge (quale che sia il loro contenuto) alle Camere non è soggetta ad alcun preventivo potere di «arresto» da parte del Governo, il quale, pertanto, non può provocare alcun giudizio della Corte costituzionale. La valutazione circa l'ammissibilità delle iniziative legislative regionali è riservata in via esclusiva alle Camere ove esse sono depositate. In un simile contesto non pare dunque convincente l'argomento (*preso a sé*) che fonda l'illegittimità dei due referendum di cui si tratta sulla presunta inammissibilità di eventuali iniziative legislative regionali conseguenti ai referendum medesimi.

(21) L'adozione della categoria delle «grandi questioni» consente alla Corte di confermare (o di non smentire) propri precedenti orientamenti — puntualmente richiamati nella sentenza — sulla possibilità per le Regioni di essere coinvolte in «attività di rilievo internazionale» in ipotesi comunque «non suscettibili di interpretazione estensiva». In proposito si rinvia ai riferimenti bibliografici indicati nella nota 10.

8. Pertanto, va dichiarato che non spetta alla Regione Sardegna indire i referendum in esame e, quindi, va annullato il decreto del 19 ottobre 1988 con il quale il Presidente della Giunta della Regione Sardegna ha indetto i tre referendum consultivi che si sarebbero dovuti tenere rispettivamente due l'11 dicembre 1988 ed il terzo il 16 aprile 1989.

P.Q.M. LA CORTE COSTITUZIONALE

a) *dichiara* che non spetta alla Regione indire referendum di cui al decreto del Presidente della Giunta della Regione Sardegna 19 ottobre 1988, n. 161;

b) *annulla* il detto decreto di indizione di tre referendum consultivi che si sarebbero dovuti tenere rispettivamente due l'11 dicembre 1988 ed il terzo il 16 aprile 1989.

---

(22) I quali, in riferimento al ruolo delle Regioni, non sono *monadi*, come ha rimarcato la stessa Corte nella sent. 829/1989, ricordata sopra nella nota 13.

(23) In adesione a tale impostazione cfr. i contributi più volte citati di BARRERA.